

2025-10-22

Justitiedepartementet

Remissvar - SOU 2025:87, Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel

Akavia lämnar härmed synpunkter i rubricerat ärende. Akavia kommenterar de delar som berör utredningens uppdrag om ett utökat tjänsteansvar och en ny regel om straffansvar för missbruk av offentlig ställning.

Utredningens uppdrag och förslag

Utredningens övergripande uppdrag har varit att se över den straffrättsliga lagstiftningen om korruption och tjänstefel för att säkerställa att lagstiftningen är effektiv, ändamålsenlig och anpassad till Sveriges internationella åtaganden. Den andra delen i uppdraget har varit att ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel bör utvidgas och, oavsett ställningstagande i sak, lämna författningsförslag som innebär att straffansvaret utvidgas till att omfatta även annat än åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning. Därvid har utredningen undersökt om sådana åtgärder som strider mot grundlagsskyddade medborgliga fri- och rättigheter, medför stora ekonomiska konsekvenser eller består av så kallat domstolstrots är kriminaliserade i tillräcklig utsträckning. Det skulle övervägas särskilt om straffansvaret bör utökas till åtgärder som omfattas av dagens undantag för förtroendevalda. I uppdraget låg också att analysera om förmågan att hantera pressade situationer på ett rimligt sätt samt gott omdöme tillmäts tillräcklig betydelse vid bedömningen av rekvisitet "vad som gäller för uppgiften" i 20kap. § brottsbalken.

I betänkandet föreslås ett flertal ändringar i den straffrättsliga lagstiftningen i syfte att effektivisera, modernisera och stärka regelverket mot korruption. Bland annat föreslås att korruptionsbrotten samlas i en ny lag, att straffansvaret för mutbrott förtydligas och straffskalan skärps, ett nytt straffansvar för oaktsam finansiering av korruptionsbrott införs och möjligheten för svensk domstol att döma över korruptionsbrott som begås utomlands utökas.

Vad gäller utredningens uppdrag att bedöma huruvida det straffrättsliga tjänsteansvaret ska utvidgas till att omfatta även annat än åtgärder som vidtagits vid myndighetsutövning konstateras att alternativet att ta bort eller ändra avgränsningen till myndighetsutövning i den nuvarande bestämmelsen av flera skäl inte är att föredra. Däremot föreslås att straffskalan för tjänstefel skärps och att det ska förtydligas vilka omständigheter som kan beaktas vid bedömningen av om en gärning är ringa och därmed undantagen från straffansvar. Vidare görs bedömningen att det finns behov av ett utvidgat ansvar som ska träffa vissa former av missbruk av det offentliga uppdraget, även när det inte har samband med myndighetsutövning. Det noteras därvid att sådana fall ofta kan omfattas av andra straffrättsliga bestämmelser men utredningen anser att det går att tänka sig fall då dessa inte blir tillämpliga, bland annat i

samband med offentlig upphandling. Därför föreslås ett nytt straffansvar med rubriceringen missbruk av offentlig ställning.

Akavias synpunkter

Översyn av korruptionslagstiftningen

Korruption är ett allvarligt samhällsproblem. Den undergräver rättssäkerhet och förtroende för myndigheter och förvaltning som är grundläggande för vår demokrati. Sverige framhålls ofta som ett land fritt från korruption och tillhör de 20 minst korrupta länderna i världen. I 2024 års mätning av Transparency international hamnade Sverige på plats 8, en något sämre placering än tidigare år. Det är en signal om att arbetet mot korruption behöver fortgå.

Akavia välkomnar därför den översyn som gjorts i syfte att säkerställa att korruptionslagstiftningen är effektiv, ändamålsenlig och anpassad till Sveriges åtaganden. Akavia vill dock påtala vikten av att utöver lagstiftning också intensifiera det förebyggande arbetet mot korruption i form av bland annat utbildning för medarbetare, övningar kring korruptionsdilemman och tydliga effektiva rapporteringssystem. Alla medarbetare måste ges goda förutsättningar att hantera korruption, veta vad som utgör korruption och vad som ska anmälas. Av Akavias rapport Rapportera mera – en lägesbild av arbetet mot korruption i offentlig sektor framgår olika delar i det förebyggande arbetet som kan förbättras.

Offentliganställdas ansvar

Akavias utgångspunkt är att nuvarande regelverk gällande ansvar för offentligt anställda för fel och försummelse i tjänsten eller i anslutning till tjänsten är tillräckligt. Systemet, som utvecklats över tid, består av flera olika delar som kompletterar varandra; straffrättsligt ansvar, arbetsrättsligt ansvar, disciplinansvar, Justitieombudsmannens tillsyn, Justitiekanslern tillsyn och skadereglering, skadestånd för det allmänna och för arbetstagaren. Dagens regelverk består således av flera olika delar utöver brottsbalkens bestämmelse om tjänsteansvar. Offentligt anställda omfattas naturligtvis även såsom andra av övrig korruptionslagstiftning som muta eller förskingring och därmed även de förstärkningar som utredningen föreslår beträffande korruptionsbrott. Vi motsätter oss därför förslagen om ändringar i brottsbalkens bestämmelse om tjänstefel samt den föreslagna bestämmelsen missbruk av offentlig ställning.

Akavia anser att den bedömning som gjordes i utredningen om en skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner (SOU 2022:2) alltså står sig. 2022-års utredning hade att ta ställning till om det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel skulle utvidgas och konstaterade att det inte fanns skäl att föreslå några ändringar. Ett viktigt ställningstagande i sammanhanget var att de principiella skäl som kunde anföras för ett utvidgat ansvar inte väger upp riskerna med en utvidgning. Akavia menar att försiktighet bör iakttas när det gäller skärpningar av regler som tar sikte på tjänstemannens enskilda ansvar och att fokus i högre grad istället bör vara på att förbättra medarbetares förutsättningar att utföra sitt uppdrag på ett korrekt sätt.

Akavia delar de synpunkter som framförts av experten Lise Donovan i det särskilda yttrandet till utredningen men kommenterar ändå kortfattat de två olika förslagen nedan.

Förändringar av tjänstefelsbestämmelsen Brottsbalken 20 kap 1§

Akavia välkomnar utredningens tydliga ställningstagande att alternativet att ta bort eller ändra avgränsningen till myndighetsutövning i den nuvarande bestämmelsen om tjänstefel av flera skäl inte är att föredra. Akavia välkomnar också utredningens ställningstagande om att det även fortsatt ska finnas ett undantag från straffansvar för ringa brott.

Däremot motsätter vi oss de föreslagna ändringarna av bestämmelsen om att utrymmet för att bedöma om ett brott är grovt utvidgas genom att även risken för avsevärd skada eller betydande otillbörlig förmån omfattas, att det förtydligas vad som ska utgöra ringa brott samt att straffskalan för grovt tjänstefel skärps. Akavia menar att det inte finns anledning att genomföra dessa ändringar.

När det gäller förslaget om att förtydliga vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en gärning är att anse som ringa anser vi att det utgör en inskränkning i förhållande till bestämmelsens nuvarande lydelse och att färre situationer framåt kommer att bedömas som ringa. Utredningen uttalar också att det är troligt att förtydligandet av vad som ska anses som ringa brott leder till att vissa gärningar, som idag bedömts som ringa, inte längre kommer att bedömas som ringa eller att det i vart fall kommer att väckas åtal i fler fall (s.397, jfr 439). Akavia anser dessutom att det är olämpligt att i straffrättslig lagtext införa denna typ av exemplifiering och att detta istället bör överlämnas till rättstillämpningen att hantera. Det finns också anledning att ge utrymme för att framåt att kunna ta hänsyn till nya omständigheter.

Den föreslagna bestämmelsen missbruk av offentlig ställning

Den föreslagna bestämmelsen om missbruk av offentlig ställning syftar till att utvidga straffrättsligt ansvar till att omfatta även annat än åtgärder som vidtas vid myndighetsutövning. Härvid anges i utredningens överväganden att man gjort bedömningen att det finns behov av en reform som kriminaliserar missbruk av det offentliga uppdraget, vid offentlig upphandling eller annan förvaltning av allmänna medel, i syfte att gynna sig själv eller annan.

Utredningen resonerar kring olika brottsrubriceringar och konstaterar att i de flesta fall bör den som kan påverka beslut i samband med offentlig upphandling ha en sådan ställning att bestämmelsen om trolöshet mot huvudman aktualiseras. Efter denna genomgång av de olika bestämmelserna konstaterar utredningen att "det går att tänka sig" fall då någon åsidosätter reglerna i samband med offentlig upphandling eller annars i samband med förvaltning av offentliga medel i syfte att gynna ett visst intresse på det allmännas bekostnad utan att någon nuvarande straffbestämmelse kan tillämpas på handlandet. Utredningen föreslår därför att straffansvaret ska utvidgas genom en ny bestämmelse, missbruk av offentlig ställning

Akavia anser att bestämmelsen i dess föreslagna form är oklar i flera delar och alltför långtgående i förhållande till de problemområden som anges. Som bestämmelsen är utformad har den karaktär av generalklausul som ska omfatta "straffvärda handlingar som inte träffas av andra bestämmelser". Akavia anser att en sådan generell ingång inte är förenlig med de utgångspunkter för kriminalisering som föredömligt redovisas i betänkandet. En sådan utgångspunkt är att straffrättslig reglering bör användas återhållsamt och ses som sista utvägen

när det gäller att påverka ageranden. Vidare gäller också att det tänkta straffbudet ska avse ett identifierat och konkret intresse som är skyddsvärt, liksom att det inte får finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma tillrätta med de oönskade beteendet.

Flera rekvisit i den föreslagna bestämmelsen är dessutom i hög grad oklara, exempelvis gäller detta personkretsen som ska omfattas. Utredningen noterar också i betänkandet att uttrycket "den som utövar offentlig tjänst eller offentligt uppdrag" är förhållandevis vagt och inte förekommer i svensk straffrätt och att det inte går att av lagtexten utläsa vilka som omfattas. Akavia anser dessutom att tydlighet när det gäller bestämmelsens tillämpning och vem som ska ställas till svars är av extra vikt i situationer som rör offentlig upphandling som ofta involverar många personer och många olika led.

Akavia anser slutligen att den föreslagna bestämmelsens förhållande till det arbetsrättsliga och disciplinära systemet för fel och försummelse i tjänsten inte i tillräcklig grad har belysts i utredningen. Sammanfattningsvis motsätter vi oss därför förslaget som vi anser riskerar att skapa osäkerhet för medarbetare i utövande av sina uppdrag och som i förlängningen kan minska attraktiviteten i att arbeta i offentlig sektor. Medarbetare i offentlig sektor är också i hög grad utsatta för trakasserier och påtryckningar och ett förslag av denna karaktär riskerar att medföra ytterligare påtryckningar i form av bland annat okynnesanmälningar.

För Akavia

Patrik Nilsson

Anna Nitzelius

Samhällspolitisk chef

Sakkunnig